



Bruxelles, 12 iulie 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	11 iulie 2023
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2023) 409 final
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2022

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2023) 409 final.

Anexă: COM(2023) 409 final



Bruxelles, 11.7.2023
COM(2023) 409 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2022

{SWD(2023) 244 final}

CUPRINS

1	INTRODUCERE.....	2
2	EVOLUȚII MACROECONOMICE ÎN ȚĂRILE PARTENERE	3
2.1	Parteneriatul estic	4
2.2	Vecinătatea sudică.....	5
2.3	Balcanii de Vest	6
3	OPERAȚIUNI DE ASISTENȚĂ MACROFINANCIARĂ ÎN 2022	7
3.1	Parteneriatul estic	8
	• Moldova: o nouă operațiune AMF.....	8
	• Ucraina: AMF de urgență	9
	• Ucraina: AMF excepțională.....	9
	• Ucraina: AMF+.....	11
3.2	Vecinătatea sudică.....	12
	• Iordania: AMF-III	12
	• Tunisia: AMF în contextul COVID-19.....	12
3.3	Balcanii de Vest	13
	• AMF în contextul COVID-19 pentru Bosnia și Herțegovina	13
4	ASIGURAREA UTILIZĂRII ADECVATE A FONDURILOR DIN CADRUL ASISTENȚEI MACROFINANCIARE: EVALUĂRI OPERAȚIONALE, EVALUĂRI ȘI AUDITURI.....	13
4.1	Evaluări operaționale.....	13
4.2	Evaluări	14
5	EVOLUȚII GENERALE LEGATE DE INSTRUMENTUL AMF	16
5.1	Funcționarea instrumentului AMF	16
5.2	AMF în cadrul financiar multianual 2021-2027.....	17
6	PERSPECTIVE PRIVIND OPERAȚIUNILE AMF ȘI SITUAȚIA BUGETARĂ ÎN 2023	18

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2022 ⁽¹⁾

1 INTRODUCERE

Asistența macrofinanciară sau AMF este un instrument financiar al UE ⁽²⁾ destinat țărilor partenere care se confruntă cu o criză a balanței de plăți. De la crearea sa în 1990, AMF a contribuit la îmbunătățirea stabilității macroeconomice și financiare în țările învecinate sau apropiate din punct de vedere geografic de UE, încurajând în același timp reformele structurale. De obicei, aceasta completează și este condiționată de un mecanism de creditare fără caracter prudential convenit cu Fondul Monetar Internațional (FMI), însă s-a făcut o excepție de la această condiție prealabilă la momentul instituirii sprijinului excepțional acordat Ucrainei în urma invaziei pe scară largă a Rusiei în februarie 2022. Reducerea unei părți din presiunea pe care o presupune soluționarea problemelor legate de balanța de plăți îi permite țării partenere să își mărească marja de manevră bugetară, să îmbunătățească sustenabilitatea datoriei sale și să se concentreze pe realizarea reformelor necesare. Prin facilitarea traiectoriei de ajustare macroeconomică, operațiunile AMF pot avea impact social pozitiv, acordându-i țării respective mai mult timp și mai multe posibilități pentru a aborda cauzele principale ale crizei cu care se confruntă.

Cel mai adesea, AMF ia forma unor credite, pentru care Comisia împrumută fondurile necesare de pe piețele de capital și le oferă ulterior cu titlu de împrumut țării beneficiare în aceleași condiții. În unele cazuri, aceasta ia forma unor granturi finanțate de la bugetul UE. Uneori, AMF poate consta într-o combinație de împrumuturi și granturi.

AMF este pusă la dispoziție în tranșe și numai dacă sunt îndeplinite toate criteriile specifice de reformă structurală, convenite cu țara în cauză. Acest lucru stă la baza punerii în aplicare a unor măsuri solide de ajustare și reformă care vizează să remedieze cauzele profunde ale crizei subiacente, să consolideze sistemele de finanțe publice și să sprijine creșterea economică durabilă și favorabilă incluziunii și crearea de locuri de muncă. În plus, o condiție prealabilă pentru acordarea AMF constă în aderarea țării beneficiare la mecanisme democratice eficiente, care includ existența unui sistem parlamentar pluripartit și respectarea statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului de către țara respectivă. Astfel, AMF vine în completarea asistenței pentru cooperare obișnuite a UE și contribuie la obiectivul mai amplu de menținere a stabilității și de promovare a prosperității și a valorilor fundamentale ale UE dincolo de frontierele acesteia. AMF a fost recunoscută pe scară largă drept un instrument eficient de reacție la situațiile de criză, permițând Uniunii să intervină într-o manieră vizibilă și flexibilă și cu un efect pe plan politic ⁽³⁾. Acest lucru este susținut de constatările mai multor evaluări

¹ Prezentul raport se bazează pe informațiile disponibile până în aprilie 2023.

² Temeiul juridic pentru asistența macrofinanciară acordată țărilor din afara UE, altele decât țările în curs de dezvoltare, îl constituie articolul 212 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Articolul 213 din TFUE poate fi utilizat ca temei juridic atunci când țara terță are nevoie de asistență financiară urgentă.

³ AMF completează, de asemenea, alte acțiuni sau instrumente externe ale UE destinate țărilor din vecinătate și din Balcanii de Vest, inclusiv sprijinul bugetar pentru care, în 2022, s-au acordat în aceste regiuni granturi în valoare totală

independente ale operațiunilor AMF finalizate ⁽⁴⁾, precum și de recenta metaevaluare a operațiunilor din ultimul deceniu ⁽⁵⁾.

După izbucnirea războiului de agresiune nejustificat purtat de Rusia împotriva Ucrainei, anul 2022 s-a dovedit a fi unul excepțional pentru AMF, demonstrând în mod ferm că și-a menținut relevanța și flexibilitatea, prin faptul că a permis UE să acorde Ucrainei un sprijin financiar considerabil pe termen scurt în circumstanțe extraordinare și a sprijinit totodată și alte țări din vecinătatea UE care au fost puternic afectate de consecințele economice ale acestui război. Aceste operațiuni și implicațiile lor bugetare se numără, prin urmare, printre aspectele-cheie relatate în prezentul raport anual.

Raportul din 2022 este elaborat în concordanță cu obligațiile Comisiei în materie de informare prevăzute în diversele decizii ale Parlamentului European și ale Consiliului privind operațiunile de asistență macrofinanciară ⁽⁶⁾. Acesta este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei care oferă o analiză mai detaliată a contextului macroeconomic și a implementării operațiunilor individuale de asistență macrofinanciară.

2 EVOLUȚII MACROECONOMICE ÎN ȚĂRILE PARTENERE

În 2022, evoluțiile economice din țările vizate de politica de vecinătate și de politica de extindere ale UE au fost afectate direct și indirect de războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei. În timp ce țările Parteneriatului estic (PaE) au fost cel mai direct afectate de efectele de propagare generate de acest război, repercusiunile au fost resimțite și în vecinătatea sudică a UE, precum și în Balcanii de Vest.

În țările Parteneriatului estic, războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei a condus la o depreciere a monedei și la presiuni puternice asupra prețurilor la alimente și energie. De asemenea, încrederea consumatorilor și a întreprinderilor a fost puternic afectată, iar fluxurile migratorii semnificative din regiune au accentuat presiunile inflaționiste în unele țări. În Republica Moldova, impactul creșterii accentuate a inflației a fost cel mai negativ (depășind nivelurile din Ucraina), în timp ce încrederea consumatorilor și a întreprinderilor a avut de suferit. În schimb, Armenia și Georgia au beneficiat de fluxurile considerabile de cetățeni ruși și de transferurile financiare aferente, precum și de schimbarea rutelor de transport ca urmare a războiului.

În vecinătatea sudică, în pofida expunerii comerciale globale scăzute, presiunea a luat forma creșterii prețurilor la alimente și a diminuării securității alimentare (unele țări se bazează în mare măsură pe Rusia și pe Ucraina pentru importurile lor de grâu, un produs de bază critic și foarte subvenționat), precum și a creșterii prețurilor la energie (deși adesea foarte subvenționate). Totuși, toate țările din vecinătatea sudică – cu excepția Libanului – au consemnat, în continuare, o expansiune economică în 2022.

de 1 384 de milioane EUR. Cel mai recent raport privind sprijinul bugetar este disponibil la adresa: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Toate evaluările sunt disponibile pe site-ul web al Comisiei: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁵ COM(2023) 0016 final; *Commission Staff Working document Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)* [Document de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe (Metaevaluarea operațiunilor pentru perioada 2010-2020)].

⁶ Decizia (UE) 2022/313; Decizia (UE) 2022/1201; Decizia (UE) 2022/1628; Decizia (UE) 2022/2463; Decizia (UE) 2022/563; Decizia (UE) 2020/701; Decizia (UE) 2020/33.

În Balcanii de Vest, creșterile constante ale prețurilor la energie, alimente și transporturi au alimentat o nouă accelerare a inflației, reducând venitul disponibil real al gospodăriilor și consumul privat. Perturbările din cadrul lanțurilor de aprovizionare internaționale și cererea redusă pe fondul perspectivelor de creștere mai slabe ale principalilor parteneri comerciali, inclusiv ale UE, au afectat și mai mult perspectivele economice pentru toate cele trei regiuni, inclusiv în ceea ce privește exporturile și investițiile străine directe, exacerbând astfel dezechilibrele externe existente.

Prezenta secțiune analizează provocările regionale cu care se confruntă țările din vecinătatea UE și din Balcanii de Vest, în timp ce performanțele economice ale acestora sunt evaluate mai detaliat, pentru fiecare țară în parte, în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

2.1 Parteneriatul estic

În 2022, evoluțiile economice din toate țările Parteneriatului estic au fost modelate de războiul purtat de Rusia împotriva Ucrainei, în timp ce efectele pandemiei s-au estompat treptat. Evoluțiile economice au variat însă puternic de la o țară la alta. Pe de o parte, producția economică s-a prăbușit (aproximativ -30 % în Ucraina) sau s-a contractat considerabil (o scădere a PIB-ului de 4,7 % în Belarus și de 5,9 % în Moldova). Aceste țări au fost afectate fie în mod direct (Ucraina suferind din cauza războiului brutal de agresiune al Rusiei și a consecințelor umanitare, sociale și economice devastatoare ale acestuia, inclusiv prin pierderea masivă de capital fizic și distrugerea infrastructurii, precum și dat fiind numărul semnificativ de refugiați interni și internaționali), fie prin efecte de propagare care au erodat încrederea consumatorilor și a investitorilor. Pe de altă parte, activitatea economică din cele trei țări din Caucaz a atins niveluri impresionante. În cazul Armeniei și al Georgiei, care au înregistrat o creștere a PIB-ului de 12,6 % și, respectiv, de 10,1 %, aceasta a reflectat un aflus de cetățeni ruși și de întreprinderi rusești în urma izbucnirii războiului de agresiune al Rusiei, alături de o creștere accentuată a transferurilor financiare. De asemenea, Azerbaidjan (cu o creștere a PIB-ului de 4,6 %) a beneficiat de fluxuri financiare mai mari din Rusia și de efectele pozitive ale raportului de schimb asupra creșterii prețurilor la energie, precum și de procesul de redresare după pandemie aflat în desfășurare.

Inflația ridicată, în multe cazuri la niveluri nemaivăzute în ultimele decenii, a rămas o caracteristică comună a Parteneriatului estic în 2022. Creșterea prețurilor de consum a atins nivelul maxim (ajungând la valori de două cifre în toate țările) la jumătatea anului, ca urmare a șocului legat de prețuri (mai precis la alimente și energie), asociat războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei și slăbirii monedelor locale în perioada imediat următoare izbucnirii conflictului. Fluxurile migratorii semnificative din regiune au amplificat, de asemenea, presiunile inflaționiste din unele țări. Pentru a calma inflația, băncile centrale și-au continuat eforturile de înăsprire monetară în 2022, chiar dacă ritmul majorărilor ratelor dobânzilor s-a temperat considerabil începând cu jumătatea anului, ca urmare a stabilizării prețurilor materiilor prime pe piețele internaționale și a monedelor locale.

Pe fondul activității economice robuste, cele trei țări din Caucaz au raportat rezultate fiscal-bugetare solide în 2022, deficitele bugetare situându-se sub nivelurile-țintă, iar ponderea datoriei publice în PIB reducându-se considerabil. În schimb, în contextul creșterilor abrupte – în special la nivelul cheltuielilor de apărare – și al prăbușirii veniturilor provenite din economia internă afectată de război, Ucraina a înregistrat un deficit bugetar uriaș, care a fost finanțat în principal de parteneri internaționali, în principal de UE. Pe plan extern, au existat, de asemenea, tendințe divergente. Cele trei

țări din Caucaz au consemnat o creștere puternică a schimburilor comerciale, datorată în parte modificărilor rutelor de transport pe fondul războiului și, în cazul Azerbaidjanului, creșterii bruște a prețurilor energiei la nivel mondial. În schimb, comerțul s-a prăbușit în Ucraina din cauza distrugerii capitalului social de către Rusia și a blocadelor principalelor rute comerciale, în special a Mării Negre, de către Rusia. Sancțiunile occidentale cuprinzătoare împotriva Belarusului au contribuit la declinul schimburilor comerciale ale țării. Dintre aspectele pozitive, remiterile către vecinii din est au rămas surprinzător de rezistente în fața războiului și au contribuit la reducerea deficitelor de cont curent, sprijinind astfel – alături de finanțarea oficială – acumularea continuă de rezerve internaționale în majoritatea țărilor din regiune.

Potrivit perspectivelor pe termen scurt ale regiunii, aceasta va continua, probabil, să fie marcată de războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei. Un alt factor esențial este posibila slăbire a cererii externe la nivel mondial ca urmare a înăsprii politicii monetare continue de către principalele bănci centrale. Aceasta ar putea fi parțial contrabalansată de politici fiscal-bugetare și monetare ușor mai acomodative în țările vecine din est, având în vedere că inflația a început să încetinească treptat.

2.2 Vecinătatea sudică

În pofida repercusiunilor războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, legate de înăsprirea condițiilor de finanțare pe fondul creșterii prețurilor materiilor prime și a inflației, toate țările din vecinătatea sudică – cu excepția Libanului – au consemnat, în continuare, o expansiune economică în 2022. Deși impactul economic al pandemiei s-a diminuat, creșterea economică a încetinit și s-a situat sub așteptările din perioada anterioară războiului, în special în trimestrul care a urmat izbucnirii războiului. Datele preliminare sugerează că creșterea PIB-ului real a atins niveluri între 2,0 % în Maroc și 7,7 % în Israel în prima jumătate a anului 2022.

Creșterea economică a fost determinată de redresarea continuă a sectorului serviciilor, în special a serviciilor de turism, ospitalitate, restaurante și transport. Intensificarea activității exportatorilor de energie s-a datorat în special cererii robuste și prețurilor ridicate ale energiei pe piețele internaționale, ca urmare a războiului purtat de Rusia împotriva Ucrainei și a sancțiunilor (occidentale) împotriva Rusiei. Șomajul s-a stabilizat la nivelurile pre-pandemice în majoritatea țărilor, pe fondul redresării activității economice. Inflația prețurilor de consum s-a accelerat în toate țările, ca urmare a prețurilor internaționale la energie și alimente. Ca răspuns la creșterea inflației, băncile centrale au înăsprit orientarea politicii monetare prin creșterea ratelor dobânzilor, în special în trimestrul II 2022, după ce menținuseră orientarea acomodativă a politicii monetare în 2021 și la începutul anului 2022.

După deteriorarea puternică a soldurilor bugetare în perioada pandemiei în 2020, deficitele bugetare s-au redus în toate țările. Veniturile, în special cele din impozite, au crescut odată cu redresarea activității economice și pe fondul creșterii inflației, în timp ce cheltuielile, în special în sectorul social și în cel al sănătății, au scăzut, în general, față de nivelurile maxime din 2020. Această situație a fost parțial compensată de presiunile asupra cheltuielilor fiscal-bugetare exercitate de efectele războiului purtat de Rusia împotriva Ucrainei, dat fiind că majoritatea statelor vecine din sud subvenționează prețul grâului și/sau al combustibililor. Totodată, datoria publică a rămas la niveluri record ca urmare a nevoilor substanțiale de finanțare din perioada pandemiei. Dinamica contului curent variază puternic de la o țară la alta în vecinătatea sudică, pe fondul diferențelor mari dintre structurile economice și profilurile comerciale. Ca urmare a creșterii prețurilor materiilor prime la nivel mondial în contextul războiului purtat de Rusia

împotriva Ucrainei, creșterile prețurilor la combustibili și gaze au exercitat presiuni asupra conturilor curente ale tuturor importatorilor de energie. Redresarea sectorului turismului și remiterile de bani au avut efecte de atenuare pentru majoritatea țărilor. De asemenea, regiunea a continuat să beneficieze de sprijin extern din partea creditorilor instituționali internaționali.

Războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei are și un impact asupra perspectivelor vecinătății sudice, deși într-o măsură mai mică decât în cadrul Parteneriatului estic. Efectele acestuia includ riscuri semnificative de evoluție negativă pentru redresarea în curs, dat fiind că țările vecine din sud continuă să fie afectate de creșterea prețurilor la alimente, energie și, în special, la alte materii prime, ceea ce duce la o creștere a inflației și afectează consumul intern, sporind, în același timp, presiunea asupra bugetelor publice. Perturbările din cadrul lanțurilor de aprovizionare și de la nivelul fluxurilor comerciale au exercitat deja o presiune uriașă asupra piețelor, finanțelor publice, producătorilor și consumatorilor din întreaga regiune, în special asupra țărilor care depind de exportul de cereale din Ucraina și Rusia, cum ar fi Egipt, Iordania, Liban, Libia, Maroc și Tunisia.

2.3 Balcanii de Vest

Redresarea economică din Balcanii de Vest a încetinit semnificativ în 2022 din cauza consecințelor războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, a crizei energetice generate de acesta și a inflației ridicate care a urmat. În pofida redeschiderii economiilor după pandemia de COVID-19 și a relansării turismului, dinamica producției a încetinit și mai mult în al treilea trimestru al anului 2022, PIB-ul regiunii majorându-se cu 2,1 % în termeni anuali, comparativ cu 4,3 % în cele trei luni precedente. Consumul privat și exporturile au rămas principalii determinanți ai creșterii la nivelul regiunii, în timp ce investițiile au consemnat evoluții mixte, unele țări înregistrând scăderi în termeni anuali. Consumul public s-a redus în unele țări, reflectând în parte retragerea treptată a măsurilor de sprijin aferente pandemiei.

Creșterea numărului de locuri de muncă a devenit ușor negativă în Balcanii de Vest în trimestrul III 2022 comparativ cu anul precedent. Cu toate acestea, ratele șomajului au scăzut sau au rămas neschimbate, reflectând o diminuare a gradului de participare pe piața forței de muncă în unele țări. Creșterile puternice ale prețurilor la energie, alimente și transporturi au alimentat o accelerare semnificativă a inflației prețurilor de consum în toate țările din Balcanii de Vest în 2022, ceea ce a determinat băncile centrale din regiune care dispun de autonomie monetară să majoreze ratele dobânzilor reprezentative de politică monetară. Susținută de decelerarea prețurilor la alimente și energie, inflația totală s-a stabilizat într-o oarecare măsură în majoritatea țărilor în ultimele luni ale anului 2022.

Redresarea economică neîntreruptă și inflația ridicată au contribuit la creșterea veniturilor bugetare, iar soldurile bugetare au continuat să crească în Balcanii de Vest în primele 11 luni ale anului 2022. În paralel, ponderea datoriei publice în PIB s-a diminuat în toate țările, comparativ cu sfârșitul anului 2021, reflectând parțial creșterea PIB-ului nominal. În perioada septembrie 2021 - septembrie 2022, deficitul de cont curent al regiunii a fost de 6,8 % din PIB, al doilea cel mai ridicat nivel după trimestrul III 2020. Această evoluție s-a datorat în principal majorării determinate de balanța energetică a deficitelor comerciale de mărfuri, care a depășit revigorarea puternică vizibilă pe segmentul exporturilor de servicii și intrările mai mari de remiteri de bani.

Perspectivile economice ale Balcanilor de Vest prezintă riscuri semnificative de evoluție negativă din cauza continuării războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva

Ucrainei, în principal prin impactul inflației ridicate asupra venitului disponibil real și a consumului, precum și prin înăsprirea condițiilor financiare.

3 OPERAȚIUNI DE ASISTENȚĂ MACROFINANCIARĂ ÎN 2022

În primăvara anului 2022, au fost finalizate cele două operațiuni AMF rămase în cadrul pachetului de asistență macrofinanciară în contextul COVID-19 ⁽⁷⁾. Deși Tunisia a primit plata ultimei tranșe la 25 mai 2022, a doua tranșă pentru Bosnia și Herțegovina a fost anulată, din cauza neîndeplinirii a șapte din cele nouă condiții de politică.

În 2022, odată cu finalizarea pachetului de asistență macrofinanciară în contextul COVID-19, accentul s-a deplasat pe găsirea unor modalități de a oferi Ucrainei, într-un mod rezonabil de sigur, un nou ajutor financiar, în contextul continuării războiului de agresiune al Rusiei (recunoscând incertitudinea excepțională din jurul operațiunilor și dată fiind neîndeplinirea condiției prealabile obișnuite legată de susținerea operațiunii AMF de către un program de plată de sine stătător al FMI). După izbucnirea războiului, la 28 februarie 2022, Parlamentul European și Consiliul au adoptat o decizie de a acorda Ucrainei asistență macrofinanciară de urgență în valoare de până la 1,2 miliarde EUR sub formă de împrumuturi, autorizând astfel cea de a șasea operațiune AMF în Ucraina începând din 2014.

Într-o situație în care nevoile de finanțare a Ucrainei sunt acute și puternice, în a doua jumătate a anului 2022, UE a adoptat două operațiuni de AMF excepțională suplimentară, care au autorizat plata a încă 6 miliarde EUR către această țară până în decembrie 2022. Pentru cele două operațiuni de AMF excepțională, rata de provizionare a fost majorată de la 9 %, astfel cum se prevede în Regulamentul privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (Regulamentul privind IVCDCI), la 70 % (cel puțin temporar, caracterul adecvat al ratei de provizionare urmând să fie revizuit de două ori pe an, având în vedere incertitudinea legată de situația și perspectivele economice din Ucraina, atât timp cât războiul este în desfășurare).

La mai puțin de 2 luni de la solicitarea Consiliului European din 20-21 octombrie, de a stabili o soluție mai structurală pentru acordarea de asistență Ucrainei în 2023, Regulamentul „AMF+” a intrat în vigoare la 17 decembrie. Acest nou instrument va asigura o finanțare mai previzibilă, continuă, ordonată și în timp util pentru a permite Ucrainei să își acopere o bună parte din nevoile sale imediate de finanțare, reabilitarea infrastructurii critice și sprijinul inițial pentru reconstrucția postbelică, în vederea sprijinirii țării pe calea integrării europene.

În plus, astfel cum se reflectă în denumirea „AMF+”, acest nou instrument introduce anumite modificări ale practicilor standard de asistență macrofinanciară în vederea adaptării acesteia la circumstanțele extraordinare ale acordării de sprijin unei țări aflate în război, în special la nivelul ridicat de incertitudine, riscuri și nevoi de flexibilitate. Printre modificări se numără creșterea nivelului de concesionalitate a împrumuturilor (o scadență mai mare, de până la 35 de ani, cu o perioadă de grație de zece ani și subvenționarea ratei dobânzii), flexibilitatea în ceea ce privește condiționalitatea în materie de politici structurale (sunt necesare progrese satisfăcătoare numai în ceea ce privește punerea în aplicare, în cazul tuturor plăților cu excepția ultimei), continuarea deconectării de la un program de plată al FMI și consolidarea cerințelor de raportare. Aceste elemente sunt explicate mai detaliat în secțiunea 3.1 de mai jos și în documentul de lucru însoțitor al

⁷ Decizia (UE) 2020/701 prin care se acordă împrumuturi AMF în cuantum de 3 miliarde EUR pentru 10 țări vizate de politica de extindere și de politica de vecinătate.

serviciilor Comisiei. Cele 20 de condiții de politică specifice care stau la baza acestei operațiuni au fost concepute cu atenție, pentru a le asigura relevanța și fezabilitatea în situația actuală. Acestea vizează cele patru domenii ale stabilității macrofinanciare, reformele structurale și buna guvernare, statul de drept și energia.

În noiembrie 2021, în urma unei crize a gazelor din Moldova, care a avut un impact puternic asupra economiei și a alimentat nevoile de finanțare ale acesteia, autoritățile au depus o cerere pentru o nouă asistență macrofinanciară. Ca răspuns, UE a convenit asupra unei noi operațiuni pentru Moldova în valoare de 150 de milioane EUR, care includea 120 de milioane EUR sub formă de împrumuturi și 30 de milioane EUR sub formă de granturi. Operațiunea este susținută de un program de reformă economică care include 15 acțiuni privind statul de drept și combaterea corupției, gestionarea finanțelor publice și guvernarea sectorului financiar, îmbunătățirea mediului de afaceri și reforme în sectorul energetic. Prima și a doua tranșă au fost puse la dispoziție cu succes în iulie 2022 și martie 2023.

Economia Republicii Moldova a fost afectată în mod deosebit de războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, care a contribuit la creșterea nevoilor sale de finanțare, amplificate și mai mult de criza energetică actuală. În acest context, autoritățile au solicitat sprijin internațional suplimentar. La 10 noiembrie 2022, președinta von der Leyen a anunțat un pachet suplimentar de sprijin financiar pentru Moldova în valoare de 250 de milioane EUR, care urmează să fie furnizat parțial prin intermediul AMF. La 24 ianuarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de majorare a sprijinului AMF în curs cu 145 de milioane EUR, inclusiv 100 de milioane EUR sub formă de împrumuturi în condiții preferențiale și 45 de milioane EUR sub formă de granturi.

Pe lângă asistența financiară acordată pentru redresarea în urma pandemiei de COVID-19 și în contextul războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, în 2022 a fost instituită, de asemenea, o a treia AMF periodică pentru Iordania. În urma îndeplinirii tuturor celor 14 reforme de politică restante, cu excepția uneia, cu condiția de a se renunța la modificarea Legii privind îmbogățirea ilicită de comun acord cu Comisia pentru AMF a statelor membre, cea de a treia și ultima tranșă a fost pusă la dispoziție la 31 martie 2023.

Stadiul de implementare a programelor AMF în 2022 (pe regiuni):

3.1 Parteneriatul estic

- **Moldova: o nouă operațiune AMF**

În noiembrie 2021, în urma izbucnirii unei crize energetice care a reflectat dependența energetică încă puternică a țării față de Rusia și în pofida unei redresări economice post-pandemie, Moldova a solicitat oficial o nouă operațiune AMF. După o evaluare atentă a nevoilor de finanțare, Comisia a elaborat o propunere de sprijin în valoare de până la 150 de milioane EUR, care includea 120 de milioane EUR sub formă de împrumuturi și 30 de milioane EUR sub formă de granturi. Decizia de a acorda Republicii Moldova o AMF suplimentară a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu la 6 aprilie 2022. În urma ratificării de către Parlamentul Republicii Moldova, AMF a intrat în vigoare la 18 iulie 2022. După îndeplinirea condițiilor de politică convenite în memorandumul de înțelegere, prima tranșă a fost pusă la dispoziție în iulie 2022, iar a doua tranșă în martie 2023, ambele în valoare de 50 de milioane EUR sub formă de împrumuturi și granturi. În cadrul operațiunii actuale, Moldova mai are la dispoziție 50 de milioane EUR care urmează să fie plătite într-o singură tranșă. În plus, la

24 ianuarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de majorare a sprijinului AMF în curs cu 145 de milioane EUR. AMF suplimentară face parte dintr-un pachet mai amplu de sprijin acordat de Comisie Republicii Moldova, pe fondul deteriorării poziției externe a țării din cauza crizei energetice grave din toamna/iarna 2022/2023. În urma adoptării de către Consiliu și Parlament, se preconizează că AMF suplimentară va fi plătită în două tranșe în a doua jumătate a anului 2023, după îndeplinirea acțiunilor de politică corespunzătoare.

Operațiunea de AMF obișnuită, precum și majorarea propusă, fac în continuare obiectul unui bilanț pozitiv al programului FMI pentru Republica Moldova din cadrul Mecanismului extins de creditare/Mecanismului de finanțare extinsă, adoptat în decembrie 2021 și consolidat în mai 2022. După majorare, programul Fondului se ridică la 815 milioane USD. În ianuarie 2023, FMI și-a încheiat cu succes cea de a doua evaluare, apreciind că progresele generale înregistrate în cadrul programului au fost pozitive.

- **Ucraina: AMF de urgență**

Sprijinul financiar acordat de Uniunea Europeană Ucrainei ca răspuns la războiul de agresiune al Rusiei a crescut progresiv, în paralel cu evoluția la fața locului a situației dificile și pe baza unei evaluări a nevoilor de finanțare ale Ucrainei. Această abordare etapizată a condus la punerea la dispoziția Ucrainei a trei operațiuni de asistență macrofinanciară în 2022, unde gradul ridicat de incertitudine și circumstanțele extraordinare au necesitat elemente noi și excepționale de flexibilitate sporită, dar și o provizionare mai mare, astfel cum se detaliază mai jos și în documentul de lucru al serviciilor Comisiei anexat. O operațiune AMF de urgență de până la 1,2 miliarde EUR a fost urmată de un pachet de AMF excepțională, care a constat în două operațiuni în valoare de până la 1 miliard EUR și, respectiv, 5 miliarde EUR.

În contextul escaladării tensiunilor geopolitice care au precedat războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei și ca răspuns la o solicitare oficială a Ucrainei din 16 noiembrie 2021 privind o operațiune AMF pe termen mai lung în valoare de 2,5 miliarde EUR, Comisia Europeană a adoptat, la 1 februarie 2022, o propunere privind acordarea unei noi AMF de urgență Ucrainei, în valoare de până la 1,2 miliarde EUR sub formă de împrumuturi, care urmează să fie plătită în două tranșe egale. Parlamentul European și Consiliul au adoptat cu promptitudine decizia la 28 februarie 2022, autorizând astfel cea de a șasea operațiune AMF în Ucraina începând din 2014. Comisia și Ucraina au semnat memorandumul de înțelegere aferent la 3 martie, ceea ce a permis plata foarte rapidă a primei tranșe în valoare de 600 de milioane EUR în două subtranșe, la 11 și la 18 martie 2022. În plus, contextul războiului reprezintă un caz de forță majoră care a împiedicat finalizarea efectivă a măsurilor de politică structurală – o condiție prealabilă pentru plata celei de a doua tranșe a AMF, deși autoritățile au luat măsuri pentru a le aborda pe toate. Ca răspuns excepțional la nevoile acute de finanțare ale Ucrainei și întrucât condiționalitatea convenită în memorandumul de înțelegere nu a putut fi îndeplinită în această etapă din motive de forță majoră, Comisia a decis, în urma consultării Comitetului pentru asistență macrofinanciară al statelor membre, să efectueze de urgență plata celei de a doua tranșe în valoare de 600 de milioane EUR în luna mai.

- **Ucraina: AMF excepțională**

Situația finanțării a devenit din ce în ce mai acută în vara anului 2022, Ucraina fiind nevoită tot mai mult să tipărească bani și să retragă rezerve. Ca parte a sprijinului

extraordinar acordat Ucrainei de către UE, Comisia a propus, la 1 iulie 2022, o nouă operațiune AMF în valoare de 1 miliard EUR pentru Ucraina, sub forma unui împrumut în condiții extrem de avantajoase și pe termen mai lung (în comparație cu condițiile obișnuite – a se vedea mai jos). Această propunere a reprezentat prima parte a sprijinului sub formă de AMF excepțională în valoare de până la 9 miliarde EUR, anunțat în Comunicarea Comisiei din 18 mai 2022 privind „Sprijinirea și reconstrucția Ucrainei” și aprobat de Consiliul European din 23-24 iunie 2022. AMF excepțională urmărește să ofere ajutor financiar imediat într-o situație în care nevoile de finanțare sunt acute și să asigure funcționarea continuă a celor mai importante funcții ale statului ucrainean. Parlamentul European și Consiliul au adoptat decizia la 12 iulie 2022, făcând uz de toate instrumentele disponibile de flexibilitate procedurală pentru a o adopta cu o viteză record. Comisia și Ucraina au semnat memorandumul de înțelegere aferent la 19 iulie, ceea ce a permis plata întregii sume a acestei AMF în două tranșe la începutul lunii august 2022.

La 7 septembrie 2022, Comisia a propus o nouă operațiune AMF în valoare de 5 miliarde EUR sub formă de împrumuturi, ca a doua parte a pachetului de AMF excepțională. Decizia privind AMF a fost adoptată foarte prompt de Parlamentul European și de Consiliu la 20 septembrie 2022, făcând din nou uz de toate instrumentele disponibile de flexibilitate procedurală pentru a accelera procesul. După intrarea în vigoare a memorandumului de înțelegere la 4 octombrie, o primă tranșă de 2 miliarde EUR a fost plătită Ucrainei la 18 octombrie. A doua plată, în valoare de 2,5 miliarde EUR, a urmat la 22 noiembrie 2022. A treia și ultima plată, în valoare de 500 de milioane EUR, au fost puse la dispoziție la 14 decembrie 2022. Operațiunile de AMF excepțională, care au adus sprijinul financiar imediat acordat de UE Ucrainei la un total de 7,2 miliarde EUR de la începutul invaziei pe scară largă a Rusiei, au fost vitale pentru menținerea stabilității macroeconomice în această țară.

Având în vedere circumstanțele extraordinare din Ucraina cauzate de războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva acestei țări, operațiunile de AMF excepțională sus-menționate au introdus unele elemente de noutate, care nu ar trebui considerate un precedent pentru viitoarele operațiuni AMF ⁽⁸⁾. O scadență medie globală de până la 25 de ani, comparativ cu 15 ani în mod normal, precum și posibilitatea ca bugetul UE să acopere costurile ratei dobânzii și plata taxelor administrative au consolidat caracterul preferențial al asistenței. Pentru a spori flexibilitatea în situația extraordinară de război și spre deosebire de operațiunile de AMF obișnuite, AMF excepțională nu a avut nicio legătură formală cu un program de plată al FMI. Condiționalitatea în materie de politici, care s-a dovedit a fi o valoare adăugată esențială a asistenței macrofinanciare, s-a limitat la condițiile relevante care au fost considerate fezabile și care ar putea fi puse în aplicare rapid, cu un grad de certitudine destul de ridicat. În cele din urmă, a fost introdus un sistem de cerințe de raportare menit să asigure că fondurile primite erau cheltuite în mod eficient, transparent și responsabil.

Autoritățile ucrainene s-au angajat să furnizeze rapoarte lunare privind veniturile și cheltuielile bugetului de stat pentru principalele rubrici de cheltuieli și să includă detalii privind măsurile de gestiune administrativă și financiară în vigoare și controalele interne. În plus, sprijinul pentru aceste operațiuni a fost majorat printr-o rată de provizionare de 70 % în loc de rata obișnuită de 9 %, astfel cum se prevede în Regulamentul privind

⁸ Din punct de vedere bugetar, principala noutate este introducerea unei rate globale de acoperire de 70 % a împrumuturilor AMF excepționale acordate Ucrainei, prin care rata tradițională de provizionare de 9 % din bugetul UE este completată de garanții naționale bilaterale pentru restul de 61 % din acoperire.

IVCDCI. Standardul de 9 % rămâne sub forma provizionării vărsate și 61 % sub forma unei garanții pentru a doua pierdere din partea statelor membre. Acesta a fost acoperit din bugetul UE pentru prima operațiune, în conformitate cu procedurile operaționale obișnuite, în timp ce pentru cea de a doua parte, acesta a fost susținut de garanții din partea statelor membre (a se vedea caseta 1).

Aceste elemente noi și excepționale, în ceea ce privește, de exemplu, creșterea nivelului de concesionalitate, de flexibilitate și îmbunătățirea raportării, au inspirat, de asemenea, conceperea instrumentului AMF+ care oferă asistență financiară Ucrainei pentru 2023.

- **Ucraina: AMF+**

În termen de o lună de la solicitarea Consiliului European din 20-21 octombrie de a stabili o abordare mai structurată în ceea ce privește furnizarea de asistență Ucrainei pentru 2023, Comisia Europeană a adoptat o propunere de acordare de sprijin în valoare de 18 miliarde EUR sub forma unor împrumuturi extrem de avantajoase acordate Ucrainei pentru 2023 prin intermediul unui nou instrument AMF+. Acest nou instrument asigură o finanțare mai previzibilă, continuă, ordonată și în timp util pentru a aduce o contribuție considerabilă la nevoile imediate de finanțare ale Ucrainei, reabilitarea infrastructurii critice și sprijinul inițial pentru reconstrucția postbelică, în vederea sprijinirii țării pe calea integrării europene.

Instrumentul AMF+, pe lângă integrarea noilor elemente introduse de pachetul de AMF excepțională, de exemplu, creșterea nivelului de concesionalitate prin scadențe mai lungi ale împrumuturilor și subvenționarea ratei dobânzii, decuplarea în continuare de un program de plăți al FMI, o mai mare flexibilitate în ceea ce privește condiționalitatea în materia de politici structurale și cerințe de raportare mai stricte, permite canalizarea contribuțiilor bilaterale ale terților către reconstrucția infrastructurii critice în Ucraina ⁹. În urma unui alt proces rapid care face uz de toate instrumentele disponibile de flexibilitate procedurală, Parlamentul European și Consiliul au adoptat, la 14 decembrie 2022, Regulamentul de instituire a AMF+. Cele 20 de condiții de politică specifice care stau la baza acestei operațiuni au fost din nou concepute cu atenție pentru a le asigura relevanța și fezabilitatea în situația actuală. Acestea vizează cele patru domenii ale stabilității macrofinanciare – reformele structurale și buna guvernare, statul de drept și energia. Pe baza experienței legate de pachetul de AMF excepțională și recunoscând impactul menținerii contextului extraordinar, cauzat de războiul de agresiune al Rusiei, asupra capacității autorităților de a pune în aplicare reformele, sunt necesare progrese satisfăcătoare în materie de implementare a politicilor pentru a permite plata tranșelor, cu excepția plății finale, care este condiționată de implementarea integrală. Posibilitatea unei evaluări la jumătatea perioadei a memorandumului de înțelegere oferă o flexibilitate suplimentară pentru a testa fezabilitatea acestor condiții, având în vedere războiul de agresiune în curs purtat de Rusia împotriva Ucrainei.

Comisia și Ucraina au semnat memorandumul de înțelegere și acordul privind un plan de împrumut (*Loan Facility Agreement - LFA*) la 16 ianuarie 2023, ambele intrând în vigoare în aceeași zi. Prima tranșă de 3 miliarde EUR sub formă de împrumuturi a fost plătită la 17 ianuarie 2023, iar cea de a doua plată, în valoare de 1,5 miliarde EUR, a fost efectuată 2 luni mai târziu, la 21 martie. În așteptarea respectării condiției politice

⁹ Din punct de vedere bugetar, principala noutate a instrumentului AMF+ este acoperirea expunerilor care decurg din împrumuturile aferente AMF+ prin marja de manevră a bugetului EUR, neavând astfel implicații imediate asupra disponibilității rămase a alocațiilor bugetare în perioada actuală a CFM.

prealabile, a cerințelor de raportare consolidate privind utilizarea fondurilor și a progreselor suplimentare satisfăcătoare în ceea ce privește punerea în aplicare a condiționalității convenite în materie de politici structurale, instrumentul AMF+ este menit să ofere Ucrainei asistență în valoare de 1,5 miliarde EUR pe lună până la sfârșitul anului 2023 (ceea ce a permis o astfel de plată la 25 aprilie).

3.2 Vecinătatea sudică

- **Iordania: AMF-III**

După intrarea în vigoare în ianuarie 2020 a celei de a treia AMF, în valoare de 500 de milioane EUR sub formă de împrumuturi, acordată Iordaniei, autoritățile iordaniene au solicitat asistență suplimentară în aprilie 2020, în contextul pandemiei de COVID-19, iar UE a convenit asupra unei AMF suplimentare în valoare de 200 de milioane EUR, în totalitate sub formă de împrumuturi. Condiționalitatea în materie de politici a AMF se axează, în principal, pe îmbunătățirea gestionării finanțelor publice și pe combaterea corupției, precum și pe reforme în sectorul utilităților publice, în domeniul politicii sociale, al pieței forței de muncă și al guvernancei.

Prima tranșă (100 de milioane EUR, plus 150 de milioane EUR ca supliment legat de COVID-19) a fost plătită la 25 noiembrie 2020. A doua și a treia tranșă fac obiectul condiționalității specifice în materie de politici, convenită între Iordania și UE în memorandumul de înțelegere. A doua tranșă (200 de milioane EUR și un supliment de 50 de milioane EUR) a fost plătită la 20 iulie 2021, finalizând cu succes componenta asistenței legate de COVID-19. Cea de a treia tranșă, în valoare de 200 de milioane EUR, a fost pusă la dispoziție la 31 martie 2023, în urma unei evaluări pozitive a condiționalității aferente în materie de politici.

Aceste operațiuni AMF sunt asigurate împreună cu resursele din partea instituțiilor financiare internaționale și a donatorilor bilaterali, inclusiv FMI. La 25 martie 2020, FMI a aprobat un program de patru ani aferent mecanismului de finanțare extinsă (*Extended Fund Facility* - EFF) cu Iordania, în valoare inițială de aproximativ 1,3 miliarde USD (270 % din cota sa), care a fost majorat de două ori în 2021/2022 la aproximativ 1,49 miliarde USD (334 % din cota sa), în vederea intensificării sprijinului cu scopul de a ajuta țara să facă față impactului pandemiei asupra populației, în timp ce găzduiește 1,3 milioane de refugiați sirieni. FMI a aprobat cea de a cincea revizuire a EFF în decembrie 2022, punând imediat la dispoziție aproximativ 343 de milioane USD. Astfel, cuantumul total al plăților efectuate de FMI către Iordania de la începutul anului 2020 se ridică la aproximativ 1,7 miliarde USD, ceea ce include aproximativ 366 de milioane EUR sub formă de asistență de urgență în cadrul Instrumentului de finanțare rapidă în mai 2020 pentru a ajuta țara să facă față impactului pandemiei. Cu toate că datoria publică a Iordaniei a rămas ridicată, situându-se la 113,2 % din PIB în 2022, aceasta a fost evaluată de către FMI ca fiind sustenabilă în decembrie 2022.

- **Tunisia: AMF în contextul COVID-19**

În cadrul pachetului AMF în contextul COVID-19 adoptat în mai 2020, UE a convenit asupra unei AMF în valoare de 600 de milioane EUR sub formă de împrumuturi pentru Tunisia. Reflectând procedurile de lungă durată din țara parteneră, aceasta a devenit penultima operațiune legată de COVID-19 care a intrat în vigoare: memorandumul de înțelegere și acordul privind un plan de împrumut au fost semnate la 24 noiembrie 2020 și ratificate de Parlamentul tunisian la 15 aprilie 2021 și au intrat în vigoare la

11 mai 2021, după publicarea în Monitorul Oficial al Tunisiei. Prin urmare, perioada de disponibilitate de 12 luni s-a încheiat în mai 2022. Condiționalitatea în materie de politici a AMF s-a axat în principal pe patru domenii tematice, și anume gestionarea finanțelor publice și reforma sectorului civil, reformele în întreprinderile de stat, protecția socială și climatul investițional.

AMF a fost acordată în două tranșe, fiecare în valoare de 300 de milioane EUR. Prima tranșă a fost supusă condițiilor politice prealabile generale pentru AMF și a fost plătită la 1 iunie 2021. Reformele de politică necesare pentru plata celei de a doua tranșe au fost fie complet realizate, fie realizate în linii mari în cursul anului 2022. În pofida preocupărilor cu privire la condițiile prealabile de politică cauzate de deteriorarea situației politice începând cu jumătatea anului 2021 și după o evaluare atentă a situației și o scrisoare din partea autorităților în care se oferă asigurări și se stabilesc angajamente privind un calendar politic, a doua tranșă a fost plătită la 25 mai 2022.

Asistența a completat resursele puse la dispoziție de alți donatori, inclusiv de FMI, în cadrul programului său aferent mecanismului de finanțare rapidă pentru Tunisia, în valoare de 685 de milioane EUR, aprobat la 10 aprilie 2020.

3.3 Balcanii de Vest

- **AMF în contextul COVID-19 pentru Bosnia și Herțegovina**

În urma unei cereri oficiale de AMF din partea Bosniei și Herțegovinei, transmisă la 14 aprilie 2020, în vederea combaterii pandemiei de COVID-19, au fost incluse 250 de milioane EUR sub formă de împrumuturi pentru Bosnia și Herțegovina în pachetul AMF în contextul COVID-19. Memorandumul de înțelegere și acordul privind un plan de împrumut au fost semnate la 15 ianuarie 2021 și au intrat în vigoare la 9 iunie 2021, ceea ce face ca aceasta să fie ultima operațiune legată de COVID-19 care a intrat în vigoare. Această întârziere considerabilă a fost cauzată de procesele decizionale îndelungate din această țară. Condițiile de politică ale AMF pentru a doua tranșă au urmărit să abordeze unele dintre deficiențele de la nivelul guvernantei economice și al consolidării instituțiilor, alături de stabilitatea și transparența sectorului financiar și să sprijine lupta împotriva corupției, precum și o mai bună funcționare a pieței muncii.

AMF urma să fie acordată în două tranșe, fiecare în valoare de 125 de milioane EUR fiecare. Prima tranșă a fost plătită necondiționat la 7 octombrie 2021, în timp ce a doua tranșă nu a fost plătită din cauza punerii insuficiente în aplicare a condițiilor de politică convenite în perioada de disponibilitate a AMF, șapte din nouă reforme nefiind finalizate.

Asistența a completat resursele puse la dispoziție de alți donatori, inclusiv de FMI, în cadrul programului său aferent mecanismului de finanțare rapidă în valoare de 330 de milioane EUR pentru Bosnia și Herțegovina, aprobat la 20 aprilie 2020.

4 ASIGURAREA UTILIZĂRII ADECVATE A FONDURILOR DIN CADRUL ASISTENȚEI MACROFINANCIARE: EVALUĂRI OPERAȚIONALE, EVALUĂRI ȘI AUDITURI

4.1 Evaluări operaționale

În conformitate cu Regulamentul financiar al UE, Comisia, cu ajutorul consultanților externi, realizează evaluări operaționale pentru a obține garanții rezonabile cu privire la

buna funcționare a procedurilor administrative și a circuitelor financiare în țările beneficiare.

Evaluările operaționale se concentrează asupra sistemelor de gestionare a finanțelor publice, în special asupra modului în care sunt organizate ministerele de finanțe și băncile centrale și asupra procedurilor pe care le implementează acestea și, mai exact, asupra modului în care sunt gestionate conturile care primesc fonduri UE. Se acordă, de asemenea, o atenție specială modului de funcționare a instituțiilor de audit extern, independenței, programelor de lucru și eficacității controalelor acestora. Sunt analizate, de asemenea, procedurile de achiziții publice la nivel central.

În 2022, a fost inițiată o nouă evaluare operațională a Ucrainei în contextul operațiunii AMF+. Consultanții externi au concluzionat că, în pofida războiului de agresiune al Rusiei, circuitele și procedurile financiare ale țării sunt considerate suficient de adecvate în scopul AMF. Aceștia au confirmat că sistemele de gestionare a finanțelor publice și alte circuite financiare din Ucraina s-au îmbunătățit considerabil în anii care au urmat evaluării operaționale din 2018 și că guvernul ucrainean își menține angajamentul de a perfecționa sistemele și procesele, existând numeroase dovezi care sugerează că avuseseră loc sau erau în desfășurare mai multe reforme esențiale care au fost întrerupte brusc de invazia pe scară largă a Rusiei.

4.2 *Evaluări*

În conformitate cu Regulamentul financiar al UE și cu deciziile corespunzătoare privind AMF, Comisia realizează evaluări ⁽¹⁰⁾ după finalizarea operațiunilor AMF, pentru a evalua impactul acestora. Cele două obiective principale ale acestor evaluări sunt:

- i. analiza impactului AMF asupra economiei țării beneficiare și, îndeosebi, asupra sustenabilității poziției sale externe; precum și
- ii. evaluarea valorii adăugate a acțiunii UE.

În septembrie 2022, în urma finalizării studiului extern în 2021, Comisia a publicat un document de lucru al serviciilor Comisiei care prezintă rezultatele evaluării comune a operațiunilor cu Tunisia și Iordania.

În plus și dincolo de obligațiile legale, Comisia a finalizat o metaevaluare a tuturor operațiunilor AMF din perioada 2010-2020, care a fost prezentată deja în raportul de anul trecut, ținând seama, totodată, de recomandările Comitetului de control normativ. Metaevaluarea a analizat principiile și caracteristicile care reglementează instrumentul AMF și a urmărit să ofere informații cu privire la modalitățile de îmbunătățire a relevanței, eficacității, eficienței, valorii adăugate și a capacității acestuia de a răspunde priorităților acțiunii externe a UE. Documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei a fost publicat în ianuarie 2023.

- **Tunisia și Iordania:** evaluarea a vizat operațiunea AMF pentru Tunisia și, respectiv, pentru Iordania în perioada 2017-2019, aceasta reprezentând, în fiecare caz, cel de al doilea astfel de pachet de sprijin pentru țara respectivă. Evaluarea a constatat că dimensiunea, forma și calendarul operațiunilor erau relevante și adecvate pentru nevoile de finanțare ale țărilor respective, generând valoare adăugată europeană. În ambele țări, AMF a avut impact pozitiv asupra sustenabilității datoriei și a jucat un rol benefic în promovarea stabilizării

¹⁰ Toate evaluările sunt disponibile pe site-ul web al Comisiei: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

macroeconomice. Condiționalitatea a fost relevantă și s-a axat pe domenii-cheie de reformă. Operațiunile au sprijinit schimbări pozitive în unele domenii de reformă, în pofida progreselor inconsecvente înregistrate în cazul unor alte reforme specifice. A fost prima dată când două operațiuni, date fiind asemănările regionale, suprapunerea termenelor de punere în aplicare și condiționalitatea comparabilă, au fost grupate în cadrul unei singure evaluări pentru a trage concluzii care merg dincolo de operațiunea specifică. Din perspectivă regională, impactul pozitiv și efectele de propagare asupra regiunii Orientului Mijlociu și a Africii de Nord (MENA) ale celor două APM au fost mai puțin măsurabile, având în vedere dimensiunea relativ mică a economiilor sprijinite și nivelul scăzut de integrare intraregională, posibilele efecte pozitive fiind legate în principal de efectul de încredere. S-a constatat că ambele operațiuni au fost în concordanță cu cadrul general de politică al UE, aliniat la agenda de reformă a autorităților și la programele altor donatori. Dată fiind experiența generală pozitivă legată de gruparea celor două operațiuni în cadrul unei singure evaluări, se preconizează să se acționeze în același mod în cazul următoarelor operațiuni, în special cu privire la operațiunile din perioada 2017-2020 din cadrul Parteneriatului estic și, respectiv, în ceea ce privește pachetul privind COVID-19, pentru care această abordare pare deosebit de relevantă și promițătoare, având în vedere șocul comun care stă la baza nevoii de sprijin.

- **Metaevaluarea operațiunilor AMF 2010-2020:** evaluarea a vizat 15 operațiuni de asistență macrofinanciară cu țările Parteneriatului estic, cu țările din vecinătatea sudică, cu țările aflate în faza de preaderare și cu alte țări; completate de experiențe mai recente legate de pachetul COVID-19 și de operațiunile AMF cu Ucraina din 2022. Aceasta a constatat că operațiunile respective au fost eficiente, relevante și coerente și au generat valoare adăugată europeană. În plus, s-a constatat că instrumentul AMF a contribuit în mod eficace atât la restabilirea sustenabilității externe, cât și la promovarea reformelor structurale. Eficacitatea AMF a fost susținută în special de (i) accentul pus pe țările aflate în vecinătatea directă a UE și de legăturile strânse cu aceste țări, de (ii) preferința pentru împrumuturi și perioada standard de disponibilitate de 2,5 ani, care este suficient de lungă pentru a stimula reformele și a le pune în aplicare, precum și de (iii) faptul că condițiile de politică (care au fost considerate relevante și eșalonate corect) au asigurat un efort cuprinzător de reformă. Evaluarea a confirmat, de asemenea, că obiectivele, conceperea și punerea în aplicare a operațiunilor AMF au fost în mare măsură complementare și coerente cu alte inițiative ale UE și cu operațiunile FMI. Totuși, evaluarea a evidențiat și unele limitări. Procedurile de adoptare a operațiunilor AMF au fost evaluate ca având o durată lungă pentru un instrument de criză, fapt ce subminează oarecum eficacitatea acestora. Acest lucru a fost valabil în special în cazul procedurilor decizionale standard, iar experiențele recente cu pachetul COVID-19 și cu sprijinul AMF pentru Ucraina din 2022 au arătat că utilizarea tuturor instrumentelor disponibile de flexibilitate procedurală a avut o contribuție semnificativă în acest sens. Lipsa de flexibilitate a memorandumului de înțelegere părea, de asemenea, să fi redus eficacitatea AMF în perioade de schimbări profunde. Evaluarea a arătat, de asemenea, necesitatea de a consolida vizibilitatea AMF în țările beneficiare. Din punct de vedere metodologic, s-a constatat că evaluările AMF au fost efectuate la un standard ridicat, în special după intrarea în vigoare a Orientărilor din 2015 privind o mai bună legiferare.

Informații suplimentare privind cele două evaluări sunt furnizate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

5 EVOLUȚII GENERALE LEGATE DE INSTRUMENTUL AMF

5.1 Funcționarea instrumentului AMF

Declarația comună din 2013 a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la asistența macrofinanciară ⁽¹¹⁾ definește asistența ca fiind de natură macroeconomică și financiară și precizează clar că obiectivul său este „restabilirea unei situații de finanțare externă durabile pentru țările și teritoriile eligibile care se confruntă cu dificultăți financiare externe”. Pentru ca AMF să fie un instrument „de urgență” eficient, este, așadar, important să fie mobilizat în mod eficace și în timp util. Totodată, s-a constatat, atât de către Curtea de Conturi Europeană, cât și în cadrul metaevaluării susmenționate a operațiunilor AMF (2010-2020) că întârzierile în adoptarea deciziilor privind AMF de către Parlamentul European și Consiliu în cadrul procedurii legislative ordinare pot constitui o deficiență importantă pentru un instrument menit să răspundă unei crize a balanței de plăți și, în consecință, „Comisia ar trebui să analizeze, în cooperare cu colegiitorii, care sunt opțiunile disponibile pentru a se accelera procedurile de aprobare a programelor ulterioare de asistență macrofinanciară, în special în cazul finanțării în regim de urgență” ⁽¹²⁾.

Cu toate acestea, Comisia remarcă faptul că experiențele legate de pachetul AMF în contextul COVID-19 și de operațiunile AMF puse la dispoziția Ucrainei în 2022 au arătat că actuala structură a AMF poate permite o adoptare rapidă dacă toate instituțiile convin să utilizeze pe deplin instrumentele disponibile de flexibilitate procedurală. În aceste cazuri, Comisia a colaborat cu Parlamentul și Consiliul pentru a conveni asupra utilizării procedurilor de urgență existente care au permis adoptarea asistenței corespunzătoare în termen de o lună de la propunerile respective ale Comisiei de către ambii colegiitori. Parlamentul European a invocat o clauză specifică (articolul 163) din Regulamentul său de procedură, care permitea adoptarea imediată a deciziei în plen, fără a mai trebui să treacă prin Comisia pentru comerț internațional (INTA), după cum se practică în mod obișnuit. Acest proces rapid de adoptare a fost rezultatul unui sentiment comun de urgență din partea tuturor instituțiilor în aceste vremuri extrem de dificile.

Astfel, regulamentele de procedură ale Consiliului și Parlamentului European deopotrivă prevăd o procedură accelerată necesară pentru adoptarea rapidă în situații de urgență. Prin contacte constructive și oportune, s-a dovedit că este posibil un proces de adoptare mai rapid în cadrul procedurii legislative ordinare, cu participarea deplină a Parlamentului European, situație care nu ar fi fost valabilă în cazul în care Comisia ar fi propus măsuri în temeiul articolului 213 din TFUE (aplicabil în cazurile în care se solicită asistență financiară urgentă și numai prin adoptarea de către Consiliu a operațiunii AMF).

¹¹ Declarație comună a Parlamentului European și a Consiliului adoptată împreună cu Decizia de acordare a unei asistențe macrofinanciare suplimentare Georgiei [Decizia (UE) nr. 778/2013 din 12 august 2013]. Disponibilă la adresa:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

¹² Curtea de Conturi Europeană Raport special (nr. 03/2017) disponibil la adresa:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_RO.pdf.

5.2 AMF în cadrul financiar multianual 2021-2027

Întrucât țările vizate de politica de extindere și de politica de vecinătate ale UE rămân expuse unui grad ridicat de incertitudine geopolitică și continuă să se confrunte cu instabilitate economică, exacerbată și mai mult de războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, necesitatea ca UE să ia în considerare acordarea de AMF se va menține probabil ridicată în anii următori. Prin urmare, este important să se asigure existența condițiilor de susținere bugetară în acest sens.

Împrumuturile AMF sunt garantate de garanția pentru acțiunea externă, care a fost creată prin Regulamentul privind IVCDICI, la o rată de provizionare de 9 %, așa cum s-a întâmplat în cazul CFM-urilor anterioare ⁽¹³⁾. Având în vedere nevoile extraordinare de sprijin de la începutul CFM și, în special, sprijinul considerabil al UE pentru Ucraina prin intermediul AMF în 2022, o mare parte din provizionarea disponibilă a fost deja utilizată. Caseta 1 oferă unele detalii cu privire la tratamentul bugetar al sprijinului acordat Ucrainei în 2022.

1. Caseta – Tratamentul bugetar al sprijinului acordat Ucrainei în 2022

Sprijinul financiar acordat Ucrainei de către UE ca răspuns la războiul de agresiune al Rusiei a evoluat treptat, reflectând nevoile de finanțare ale țării. Această abordare etapizată a dus la furnizarea a trei operațiuni AMF în 2022, odată cu introducerea mai multor noi mecanisme bugetare excepționale în comparație cu operațiunile AMF obișnuite.

În primul rând, AMF de urgență acordată Ucrainei, în valoare de până la 1,2 miliarde EUR sub formă de împrumuturi, adoptată la 28 februarie 2022, a urmat modelul obișnuit al operațiunilor AMF și a fost provizionată la 9 % din valoarea nominală a împrumutului, în conformitate cu Regulamentul privind IVCDICI.

În al doilea rând, având în vedere situația extraordinară din Ucraina, mai exact pentru a finanța nevoile imediate de finanțare în urma agresiunii neprovocate și nejustificate a Rusiei, s-a decis ca împrumuturile acordate Ucrainei în cadrul AMF excepționale (6 miliarde EUR în două operațiuni în valoare de 1 și, respectiv, 5 miliarde EUR), să fie acoperite în proporție de 70 % din valoarea lor ⁽¹⁴⁾, având în vedere riscul lor mai ridicat în contextul războiului. Având în vedere disponibilitatea bugetară limitată în cadrul AMF, acest lucru se traduce prin provizioane vărsate din bugetul UE la rata tradițională de provizionare de 9 % și prin garanții naționale bilaterale nevărsate suplimentare din partea statelor membre pentru restul de 61 % din cuantumuri.

În cele din urmă, având în vedere persistența și escaladarea războiului, colegiitorii au adoptat un sprijin suplimentar și mai structurat pentru anul 2023 în valoare de 18 miliarde EUR sub formă de împrumuturi în cadrul unei noi AMF+. Pentru a limita efectul de evicțiune al sprijinului considerabil acordat Ucrainei pentru viitoarele operațiuni AMF în alte țări partenere, s-a decis ca riscurile asociate acestui împrumut să fie acoperite în mod diferit. Mai precis, datoria financiară corespunzătoare este garantată

¹³ Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDICI) – „Europa globală” a intrat în vigoare în iunie 2021, după adoptarea sa oficială de către Consiliu și Parlament. Prin urmare, deși regulamentul joacă un rol important în structura bugetară a AMF, instrumentul ca atare rămâne separat de IVCDICI – Europa globală, iar operațiunile AMF specifice continuă să fie activate, după caz, prin decizii ad-hoc separate, pe baza temeiului juridic aplicabil din tratat.

¹⁴ Regulamentul include, de asemenea, o clauză de revizuire a ratei de provizionare, o dată la 6 luni, având în vedere incertitudinea excepțională pe fondul războiului actual.

de marja disponibilă sub plafonul „resurselor proprii” (și anume „marja de manevră”). Aceasta se referă la flexibilitatea oferită de faptul că resursele pot fi mobilizate peste plafoanele CFM și până la limitele plafoanelor resurselor proprii ale UE. Acest mecanism permite acordarea de împrumuturi fără provizionarea pe care Regulamentul privind IVCDCl o prevede de obicei.

Prin urmare, evoluțiile recente au lăsat o lacună semnificativă în bugetul AMF pentru împrumuturi, având în vedere dimensiunea și natura sprijinului acordat Ucrainei. Peste 60 % din bugetul alocat pentru acoperirea provizionării împrumuturilor AMF în cadrul actualului CFM a fost utilizat până în prezent, la numai 2 ani de la intrarea în vigoare a actualului CFM. Având în vedere că AMF este un instrument de criză, nevoile nu sunt programabile și sunt dificil de prevăzut, însă este probabil ca acestea să rămână considerabile în contextul actual caracterizat de o mare incertitudine geopolitică și de consecințele economice ale războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, care se adaugă dezechilibrelor macrobugetare existente în multe țări partenere. Se pare că este important să se asigure disponibilitatea unor resurse suficiente, astfel încât cererile eligibile să poată fi luate în considerare și, eventual, să poată fi soluționate într-un mod favorabil și consecvent între țări și în timp.

Garanția pentru acțiunea externă este gestionată prin intermediul Fondului comun de provizionare. În contextul expunerii UE la Ucraina și la regiune, Comisia a demarat o evaluare a riscurilor implicate.

6 PERSPECTIVE PRIVIND OPERAȚIUNILE AMF ȘI SITUAȚIA BUGETARĂ ÎN 2023

Economia Republicii Moldova a fost puternic afectată de invadarea pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, care a contribuit la creșterea nevoilor de finanțare, amplificată și mai mult de criza energetică actuală. În acest context, autoritățile au solicitat sprijin internațional suplimentar. Astfel, la 10 noiembrie 2022, președinta Comisiei a anunțat un pachet suplimentar de sprijin financiar pentru Moldova în valoare de 250 de milioane EUR, care urmează să fie plătit parțial prin intermediul instrumentului AMF. La 24 ianuarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de majorare a operațiunii AMF în curs cu până la 145 de milioane EUR, inclusiv până la 100 de milioane EUR sub formă de împrumuturi în condiții preferențiale și până la 45 de milioane EUR sub formă de granturi. Majorarea urmează să fie plătită în două tranșe suplimentare, prevăzute provizoriu pentru trimestrul III/trimestrul IV 2023, sub rezerva adăugării unor noi condiții de politică la memorandumul de înțelegere existent. Adoptarea propunerii de către Parlamentul European și Consiliu a avut loc în mai 2023.

La 6 februarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de acordare a unei asistențe macrofinanciare pentru Macedonia de Nord în valoare de până la 100 de milioane EUR, în urma unei deteriorări a situației economice și a perspectivelor țării de la prima sa solicitare din aprilie 2022. Se preconizează că AMF va fi plătită în două tranșe, prevăzute provizoriu pentru trimestrul III 2023 și, respectiv, trimestrul II 2024. Eliberarea fiecărei tranșe va fi condiționată de realizarea de progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a unei serii de măsuri de politică care urmează să fie convenite între Comisie și autorități și enumerate într-un memorandum de înțelegere, precum și de rezultate satisfăcătoare în ceea ce privește punerea în aplicare a programului FMI, Consiliul director al FMI adoptând, la 22 noiembrie 2022, o linie în scop precautionar și de lichiditate (PLL) de 24 de luni pentru Macedonia de Nord, în valoare de până la 530 de milioane EUR. Propunerea de AMF pentru Macedonia de Nord a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu în iunie 2023.

Tunisia a solicitat asistență macrofinanciară suplimentară din partea UE în valoare de 1,2 miliarde EUR în noiembrie 2022 pentru susținerea nevoilor sale de finanțare în contextul unei redresări lente după pandemie și al consecințelor economice ale războiului de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei. Aceasta a urmat acordului la nivel de personal încheiat cu FMI pentru un nou mecanism de finanțare extinsă (4 ani, 1,9 miliarde USD) în octombrie 2022. Cu toate acestea, FMI nu a adoptat încă programul din cauza nevoii de garanții financiare suplimentare și de finalizare a unor acțiuni prealabile. Din cauza escaladării crizei, deficitul rezidual de finanțare externă al Tunisiei este în creștere, iar punerea în aplicare a reformelor menite să contracareze vulnerabilitățile țării a devenit și mai urgentă. Pe baza unei evaluări atente a condițiilor prealabile ale AMF și a nevoilor de finanțare externă ale Tunisiei, Comisia pregătește o propunere privind o nouă AMF care urmează să fie adoptată în 2023, odată ce va fi instituit programul FMI.

Comisia este pregătită să examineze orice altă nouă cerere de asistență macrofinanciară și, dacă este cazul, va propune partenerilor eligibili operațiuni AMF noi și/sau suplimentare.

Tabelul 1 oferă o prezentare generală a angajamentelor și a plăților aferente granturilor de asistență macrofinanciară, precum și a plăților aferente împrumuturilor AMF pentru 2020, 2021, 2022 și (cu titlu provizoriu) 2023.

Tabelul 1: Angajamente și plăți pentru granturile AMF și plățile aferente împrumuturilor AMF 2020-2023 (EUR) ⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Credite de angajamente pentru granturi în buget	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Evaluări operaționale, evaluări <i>ex post</i>	293 900	227 200	114 460	350 000
Alte operațiuni posibile de AMF	-	-	30 000 000	45 000 000
Angajamente, total	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Credite bugetare neangajate	19 706 100			DE STABILIT
Credite de plată pentru granturi în buget	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Evaluări operaționale, evaluări <i>ex post</i>	284 600	362 400	-	350 000
AMF III Georgia (finalizată)	5 000 000	-	-	-
AMF Moldova (finalizată)	10 000 000	-	-	-
AMF Moldova	-	-	15 000 000	55 000 000
Alte operațiuni posibile de AMF	-	-	-	-
Plăți, total	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Credite neutilizate pentru plata granturilor	11 715 400		5 868 187	
Plăți aferente împrumuturilor AMF				
AMF III Georgia (finalizată)	20 000 000	-	-	-
AMF Moldova (finalizată)	20 000 000	-	-	-
AMF IV Ucraina (finalizată)	500 000 000	-	-	-
AMF II Iordania (finalizată)	-	-	-	-
AMF III Iordania (finalizată)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
AMF II Tunisia (finalizată)	-	-	-	-
AMF Moldova	-	-	35 000 000	35 000 000
AMF de urgență pentru Ucraina	-	-	1 200 000 000	-
AMF excepțională pentru Ucraina	-	-	6 000 000 000	-
AMF suplimentară pentru Republica Moldova	-	-	-	140 000 000
AMF + Ucraina	-	-	-	18 000 000 000
Plăți aferente împrumuturilor AMF, total	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operațiuni AMF în contextul COVID-19:				
AMF Georgia (parțial plătită)				-
AMF Moldova (finalizată)	75 000 000	-	-	-
AMF Ucraina (finalizată)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Iordania (finalizată)	600 000 000	600 000 000	-	-
AMF Tunisia (finalizată)	150 000 000	50 000 000	-	-
AMF Albania (finalizată)	-	300 000 000	300 000 000	-
AMF Bosnia și Herțegovina (parțial plătită)	-	180 000 000	-	-
AMF Kosovo (finalizată)	-	125 000 000	-	-
AMF Muntenegru (finalizată)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Macedonia de Nord (finalizată)	30 000 000	30 000 000	-	-
Plăți aferente împrumuturilor AMF în contextul COVID-19, total	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	
Plăți aferente tuturor împrumuturilor AMF, total	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ Tabelul nu ia în considerare nicio propunere de noi operațiuni AMF de după aprilie 2023.